

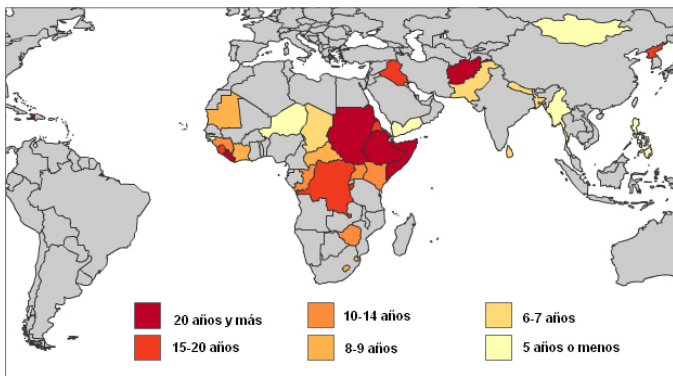
Cuando las emergencias duran décadas

Cómo mejorar la seguridad alimentaria en las crisis prolongadas

Actualmente hay 33 países que se enfrentan a crisis de seguridad alimentaria, 14 de los cuales llevan en esta situación desde hace más de una década (ver Figura 1). Cuando las emergencias se prolongan durante tanto tiempo, los tradicionales paradigmas humanitarios y de desarrollo no son válidos para dar respuestas adecuadas. Más que embarcarse en programas de socorro ad hoc, las intervenciones deberían seguir estrategias a largo plazo y apoyarse en las instituciones locales.

- Para hacer frente a las crisis prolongadas, los programas de socorro a corto plazo necesitan ir acompañados de medidas para abordar las causas subyacentes de la inseguridad alimentaria
- Las intervenciones deben apoyarse en instituciones locales y estrategias de adaptación a los medios de vida si se quieren alcanzar soluciones más sostenibles
- La actual arquitectura de las ayudas tiene que ser más flexible y apoyar enfoques de desarrollo e intervenciones a largo plazo, incluso durante las situaciones de crisis aguda

Figure 1: Localización y duración de las emergencias alimentarias



Fuente: GIEWS (2010).

A diferencia de las emergencias provocadas por catástrofes naturales, las crisis prolongadas son a menudo resultado de fallos institucionales y conflictos por los recursos. Se caracterizan por unos servicios públicos precarios o inexistentes, una elevada susceptibilidad a la violencia y la ausencia de regulación en los sectores comercial y productivo. A medida que los países son menos capaces de proteger a sus ciudadanos, una de las consecuencias más comunes es que el hambre se extienda.

La República Democrática del Congo (RDC) es un buen ejemplo. Años de violencia han desbaratado los medios de subsistencia, complicado las relaciones entre diferentes comunidades y erosionado el tejido social del país. La crisis política y económica de la RDC ha tenido también un coste elevado para la seguridad alimentaria. La prevalencia del hambre se incrementó desde el 29 por ciento en 1990-92 al 75% en 2004-06.

Socorro de emergencia frente a cambios estructurales a largo plazo

Las respuestas a las crisis prolongadas consisten generalmente en una serie de intervenciones de emergencia, con escasa atención hacia la sostenibilidad a largo plazo. Estas operaciones carecen con frecuencia de una evaluación adecuada de las necesidades y tienen el riesgo de agravar más la situación. En Somalia, la distribución gratuita de semillas en respuesta a la crisis alimentaria perjudicó las estructuras de mercado en funcionamiento. De forma similar, el suministro de equipos de pesca en la RDC supuso un socorro a corto plazo, pero agravó el agotamiento de las poblaciones de peces en el Lago Eduardo.

Muy pocos donantes se comprometen con objetivos de desarrollo más allá de la fase aguda de la emergencia. Ello deja generalmente sin resolver las deficiencias estructurales subyacentes. Muchas intervenciones tratan incluso la inseguridad alimentaria en las crisis prolongadas como si estuviera causada por factores externos, por ejemplo calamidades naturales o malas cosechas. Por tanto estos enfoques no consiguen resolver de forma adecuada las causas sociales y políticas de una emergencia.

Aprovechar las instituciones locales

La falta de una perspectiva de desarrollo a largo plazo conlleva que muchas intervenciones hayan desatendido las instituciones y estructuras locales de poder. En Somalia, por ejemplo, el desconocimiento de la política de clanes llevó a algunas agencias de desarrollo a apoyar de forma inadvertida a grupos que representaban a milicias armadas más que a familias afectadas por la inseguridad alimentaria.

Un análisis detenido de las realidades sobre el terreno es por tanto una condición previa para mejorar la eficacia de las intervenciones. Debido a la debilidad de las instituciones estatales en los países en crisis, aprovechar los mecanismos informales es a menudo el enfoque más ventajoso - y en ocasiones el único viable-.

Esta estrategia ha producido ya algunos resultados prometedores. En la RDC, las denominadas “chambres de paix” han ayudado a los campesinos a resolver litigios sobre la propiedad de las tierras. Formados por los ancianos de la comunidad, estos consejos locales resolvían los casos de forma más eficaz que el sistema judicial oficial, que no contaba con la confianza de la población. De forma similar, al tener en cuenta las estructuras comunitarias, el proyecto de las Montañas Nuba en Sudán meridional fue la única iniciativa capaz de reunir a grupos enfrentados en el conflicto en curso. Ello ayudó a mejorar los medios de vida de la población y ofreció una base sobre la que construir la paz en forma gradual. Aunque es sin duda difícil identificar a socios adecuados cuando las instituciones están hechas jirones, el éxito de las intervenciones depende en forma crucial de este primer paso.

Aprovechar las instituciones informales puede también fortalecer las sostenibilidad de una intervención. De hecho, la gente afectada por una crisis grave es a menudo la más capaz de reconocer las oportunidades de futuro y adaptar sus vidas en forma consecuente. A pesar de que se les animó a continuar con su vocación tradicional, los pescadores del Lago Eduardo empezaron a cambiarse a actividades agrícolas debido al descenso del volumen de capturas. En Somalia, los pastores se pasaron gradualmente a la agricultura en respuesta a los brotes de enfermedades y otros problemas sufridos por el ganado.

Estos mecanismos de adaptación a menudo no son lo suficientemente reconocidos por los responsables políticos, que no consiguen integrarlos en sus estrategias generales de desarrollo. Los organismos involucrados deberían por tanto promover estrategias de adaptación de los medios de vida y evitar debilitar los patrones existentes de recuperación.

más en restablecer el sector público que en atacar el problema en su raíz.

Ninguno de estos instrumentos por si solo puede combatir con eficacia la persistente inseguridad alimentaria. Por el contrario, las crisis prolongadas exigen un enfoque integrado de las intervenciones humanitarias y de desarrollo. Los programas de socorro de emergencia deber ir acompañados de esfuerzos para prevenir y mitigar el riesgo de futuras crisis. Estas iniciativas deben fortalecer el marco institucional de un país y de forma simultánea abordar las dimensiones a corto y largo plazo de una emergencia (Cuadro 1).

Cuadro 1 Operación Salvavidas en Sudán

Las intervenciones a corto y largo plazo se asociaron con éxito en el programa de salud animal de la Operación Salvavidas en Sudán durante la guerra civil en la década de 1990. Las intervenciones a corto plazo abordaron las necesidades inmediatas de los pastores cuya seguridad alimentaria se había visto seriamente comprometida por las pérdidas debidas a la peste bovina. Mientras tanto, se establecieron programas de salud animal con base comunitaria para trabajar hacia la erradicación a largo plazo de la enfermedad. La flexibilidad de los donantes y la estrecha colaboración con las instituciones locales fueron la clave para el éxito del programa.

Por lo tanto los responsables de las políticas deben de intervenir en dos frentes: mejorar el acceso a los alimentos mediante medidas inmediatas de apoyo y abordar las causas profundas de la crisis con intervenciones estructurales a largo plazo. En este sentido es de importancia vital una mejor coordinación de todas las partes implicadas. Fortalecer la participación de los socios e instituciones locales será uno de los ingredientes clave para romper el círculo vicioso de emergencias continuas y que se perpetúan a sí mismas. Y lo más importante, la arquitectura actual de la ayuda necesita ser revisada de manera que se puedan enlazar de forma eficaz las intervenciones a largo y corto plazo.

Mayor información

- Alinovi, L., Hemrich, G., & Russo, L. (eds). 2008. *Beyond Relief: Food Security in Protracted Crisis*. FAO and Practical Action Publishing. Rugby, U.K.

El estado de la inseguridad alimentaria en el Mundo 2010 se centrará en las lecciones aprendidas sobre cómo promover la seguridad alimentaria en las crisis prolongadas.

Por mayor información sobre este Informe, favor de contactar a David Dawe de la Dirección de Economía del Desarrollo Agrícola de la FAO: ES-Policy-Briefs@fao.org.

Hacia intervenciones más eficaces

Hay muchos factores que contribuyen que se hayan obtenido pocos resultados a la hora de hacer frente a las crisis prolongadas. Sobre todo, los donantes carecen de los instrumentos adecuados para alcanzar mejores resultados. La mayoría de las intervenciones de desarrollo pertenecen en la actualidad a una de estas tres categorías: (a) ayuda humanitaria; que descuida las consideraciones a largo plazo; (b) ayuda al desarrollo, que se apoya en instituciones públicas en funcionamiento y (c) actividades de construcción del país, que se centran